



Organización
Internacional
del Trabajo

► Informe de referencia de la OIT

El valor del trabajo esencial

Perspectivas
Sociales
y del Empleo
en el Mundo

2023

Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de los trabajadores clave para el conjunto de la sociedad, ya sea en tiempos de crisis o de bonanza, y cuán infravalorados están la mayoría de los puestos clave

A finales de marzo de 2020, el 80 por ciento de la población mundial residía en países donde se habían adoptado medidas de confinamiento que obligaron a cerrar muchos lugares de trabajo. Cuando las calles de las ciudades de todo el mundo se sumieron en el silencio, hubo personas que renunciaron a la seguridad de sus hogares para ir a trabajar. Esos trabajadores mantuvieron la producción, distribución y venta de alimentos, limpiaron las calles y los autobuses para contener la propagación de la pandemia, velaron por la seguridad pública, se ocuparon del transporte de bienes esenciales y del desplazamiento de los trabajadores, y atendieron y curaron a los enfermos. Se trata de los «trabajadores clave».

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de los trabajadores clave para el conjunto de la sociedad, ya sea en tiempos de crisis o de bonanza, y cuán infravalorados están la mayoría de los puestos clave, lo que suscita preocupación por la sostenibilidad de esas actividades esenciales, sobre todo ante la perspectiva de futuras conmociones. En este informe se aboga por una revalorización de la labor que desempeñan los trabajadores clave y por una mayor inversión en sectores clave a una escala acorde con su contribución económica y social. En efecto, esta es una de las enseñanzas de política pública más importantes que cabe extraer de la pandemia de COVID-19, dado el interés primordial de todos los países por fortalecer su capacidad de resiliencia frente a las grandes perturbaciones y crisis, cualquiera que sea su naturaleza.

Los trabajadores clave suministran bienes y prestan servicios esenciales para el funcionamiento de las sociedades...

Los trabajadores clave pueden adscribirse a ocho grandes grupos profesionales: trabajadores de los sistemas alimentarios; trabajadores de la salud; trabajadores del comercio al por menor; trabajadores de seguridad; trabajadores manuales;



Trabajadores de los sistemas alimentarios



Trabajadores sanitarios



Trabajadores del comercio al por menor



Trabajadores de seguridad



Trabajadores manuales



Trabajadores de limpieza y saneamiento

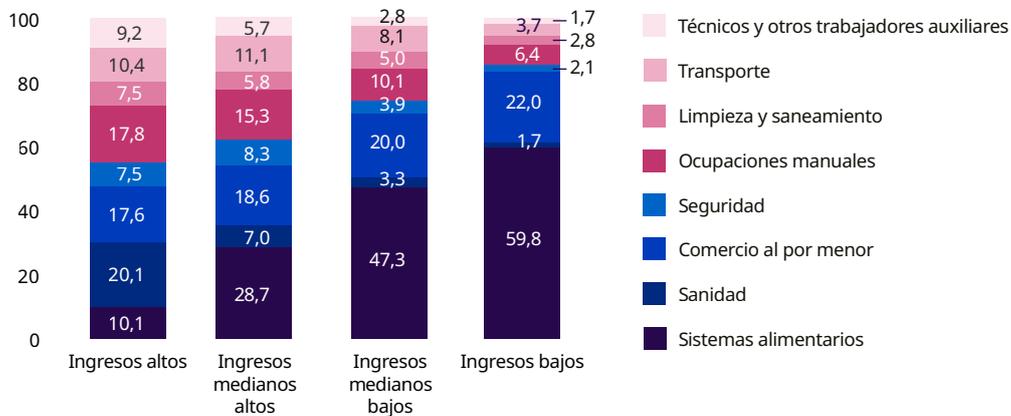


Trabajadores del transporte



Trabajadores técnicos y administrativos

► **Gráfico RE1. Distribución ocupacional de los trabajadores clave por grupos de países según el nivel de ingresos (en porcentaje)**



Nota: Debido a la limitación de los datos, la categoría «técnicos y otros trabajadores auxiliares» incluye a los trabajadores clave de los servicios personales (código 51 de la CIUO), incluidos los que pertenecen a otros grupos profesionales (por ejemplo, trabajadores de los sistemas alimentarios, como los cocineros).

Fuente: Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

trabajadores de limpieza y saneamiento; trabajadores del transporte, y trabajadores técnicos y administrativos. En los 90 países sobre los que se dispone de datos, los trabajadores clave representan el 52 por ciento de la población ocupada, aunque la proporción es menor en los países de ingresos altos (el 34 por ciento), donde las actividades económicas están más diversificadas (véase el gráfico RE1).

Las mujeres representan el 38 por ciento de los trabajadores clave en el mundo, porcentaje inferior al que les corresponde en el trabajo no clave (el 42 por ciento). En concreto, las mujeres constituyen dos tercios del personal clave de la salud y más de la mitad de los trabajadores clave del comercio al por menor, mientras que están muy infrarrepresentadas en los grupos profesionales de la seguridad y el transporte. Los países de ingresos altos dependen de trabajadores migrantes internacionales para buena parte de los servicios clave en ocupaciones como la agricultura y la limpieza y saneamiento.

... pero se expusieron a altos riesgos para su salud y a un fuerte estrés laboral mientras trabajaban durante la pandemia

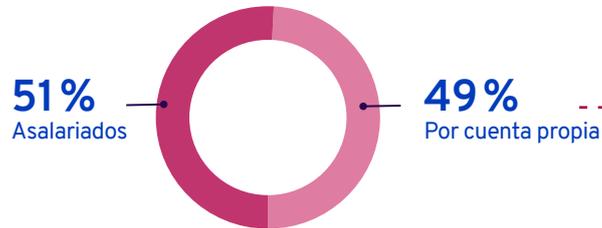
Debido a su mayor exposición al virus, las personas trabajadoras clave sufrieron tasas más elevadas de mortalidad por COVID-19 que las no clave. Sin embargo, las tasas no fueron uniformes en todos los grupos profesionales: así, a pesar de que los trabajadores sanitarios mantuvieron un contacto más estrecho con pacientes infectados, sus tasas de mortalidad fueron inferiores a las de los trabajadores del transporte. Los resultados ponen de relieve la importancia de los medios de protección de la seguridad y la salud en el trabajo (SST), a los que los trabajadores del transporte tuvieron menor acceso, así como las ventajas de desempeñar la actividad laboral en lugares de trabajo formales con representación colectiva. Tanto en lo que se refiere a los riesgos para la salud derivados de la COVID-19 como

al estrés laboral, los trabajadores con contratos formales estables, amparados por la representación sindical, pudieron adaptarse mejor a las exigencias y riesgos laborales durante la pandemia que los trabajadores con contratos informales e inseguros o sin representación colectiva.

Las empresas clave lucharon por mantener la actividad y las ventas durante la pandemia

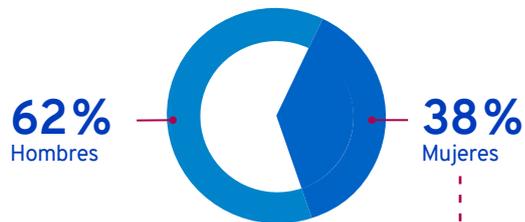
Las empresas clave proveedoras de bienes y servicios considerados esenciales por los gobiernos al inicio de la pandemia de COVID-19 tuvieron que hacer frente a numerosas dificultades, como la perturbación de las cadenas de suministro, la incertidumbre financiera, el descenso de las inversiones, la falta de dotación de personal y la aplicación de directrices de emergencia en materia de SST. Esos problemas afectaron más gravemente a las microempresas y las pequeñas empresas.

Trabajadores clave



87,3%

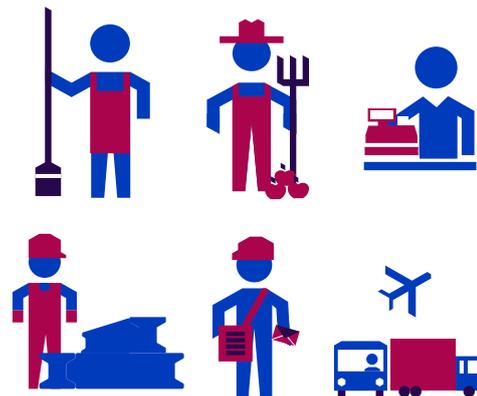
El empleo por cuenta propia es más elevado en los países de ingresos bajos



Ocupaciones más representadas



Ocupaciones más representadas



Uno de cada cinco trabajadores clave es un migrante internacional

Las deficiencias observadas en las condiciones laborales de los trabajadores clave son un reflejo de su infravaloración

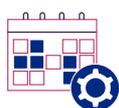
La valoración de los trabajadores clave se refleja en su remuneración y demás condiciones de trabajo. Las deficiencias en cualquiera de estos ámbitos suelen repercutir en otros aspectos.



Elevados riesgos relacionados con la SST

Los peligros físicos y biológicos, así como los riesgos psicosociales, afectan con mayor frecuencia a los trabajadores clave desde antes de la pandemia. Durante la crisis sanitaria, la incidencia de la violencia verbal y de las amenazas aumentó bruscamente para el conjunto de los trabajadores clave (en mayor proporción que para los trabajadores no clave), sobre todo en el grupo profesional del comercio al por menor. Los trabajadores clave soportaron también mayores riesgos sanitarios durante la pandemia de COVID-19, debido a su presencia física en los lugares de trabajo y al contacto con los clientes. Los más afectados fueron los trabajadores de los servicios de transporte, seguridad y la limpieza, probablemente como resultado de la laxitud de los controles de SST y de un acceso más limitado a la asistencia sanitaria y a las licencias por enfermedad remuneradas en esas ocupaciones.

Véanse las secciones 2.1 y 3.1



Exceso de temporalidad en la situación contractual

Casi uno de cada tres empleados clave tiene un contrato temporal, aunque la proporción varía mucho entre países y sectores. La incidencia del trabajo temporal es mayor en los sistemas alimentarios, donde representa el 46 por ciento de los trabajadores del sector a nivel mundial. Ahora bien, el empleo temporal también es muy prevalente en el grupo profesional de la limpieza y saneamiento, así como en las ocupaciones manuales, donde uno de cada tres empleados tiene un contrato temporal.

Véase la sección 3.3



Horarios de trabajo largos e irregulares

Más del 46 por ciento de los empleados clave de los países de ingresos bajos trabajan jornadas largas, en tanto que una parte sustancial de los trabajadores clave de todo el mundo tienen horarios irregulares o jornadas reducidas. Las jornadas prolongadas son más comunes en el transporte, donde casi el 42 por ciento de los trabajadores clave de todo el mundo trabajan más de 48 horas semanales.

Véase la sección 3.4

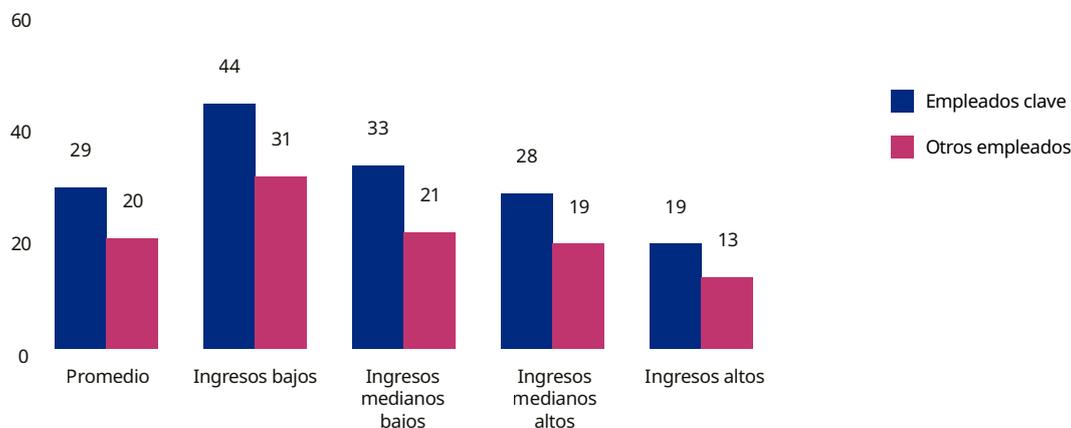


Bajos niveles retributivos

En promedio, el 29 por ciento de los empleados clave están poco remunerados, independientemente del nivel de desarrollo de los países (véase el gráfico RE2). Los empleados clave ganan un 26 por ciento menos que los demás empleados, y solo dos tercios de esta diferencia se explican por el nivel de estudios y la experiencia profesional. En los sistemas alimentarios, la proporción de empleados clave con baja remuneración alcanza una cota singularmente elevada, del 47 por ciento. También es alto el porcentaje de empleados con bajos niveles retributivos en otras ocupaciones clave, como la limpieza y el saneamiento (el 31 por ciento). Estos últimos sectores, especialmente en los países de ingresos altos, emplean a una gran proporción de migrantes internacionales.

Véase la sección 3.5

► **Gráfico RE2. Porcentaje de empleados con baja remuneración entre los empleados clave y otros asalariados, por grupos de países según el nivel de ingresos (en porcentaje)**



Fuente: Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.



Infrarrepresentación, sobre todo en algunos sectores clave

Aunque los niveles de sindicalización y la cobertura de la negociación colectiva son insuficientes para muchos trabajadores, los datos disponibles indican que las tasas de sindicalización en varios sectores clave —como los sistemas alimentarios (el 9 por ciento), la limpieza y el saneamiento (el 13 por ciento) y el comercio al por menor (el 6 por ciento)— son significativamente inferiores al promedio tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Véase la sección 3.2



Déficit de protección social, incluida la licencia por enfermedad remunerada

Casi el 60 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos carecen de protección social. En los países de ingresos bajos, la protección social es mínima y solo da co-

bertura al 17 por ciento de los trabajadores clave. El panorama es aún menos esperanzador en el caso de los trabajadores clave por cuenta propia, a los que se priva casi por completo de protección social en la mayoría de los países en desarrollo.

Véase la sección 3.6



Formación insuficiente

Menos del 3 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos bajos recibieron formación durante los 12 meses anteriores, y la proporción se reduce al 1,3 por ciento cuando se trata de trabajadores clave por cuenta propia.

Véase la sección 3.7

Principales recomendaciones

Los países deben invertir en las instituciones del trabajo y en los sectores clave para aumentar la resiliencia

La infravaloración del trabajo clave tiene consecuencias que van más allá del trabajador individual. Cuando las condiciones de trabajo adversas y los bajos salarios son deficiencias sistémicas, tiende a escasear la mano de obra, la tasa de rotación aumenta y, en última instancia, el resultado es una prestación inadecuada de los servicios clave. Así pues, la resiliencia de los servicios clave ante futuras pandemias u otro tipo de crisis depende de la inversión que se realice en esos sectores clave y en la mejora de las condiciones laborales de quienes se ocupan del trabajo crítico.

Invertir en las instituciones del trabajo mejora las condiciones laborales

El trabajo decente es un objetivo universal que resulta especialmente crítico en el caso de los trabajadores clave, dada la importancia de su labor para el funcionamiento básico de las economías y las sociedades, y habida cuenta de las deficiencias generalizadas que afectan a sus condiciones laborales. La regulación, ya sea por la vía legislativa o mediante convenios colectivos, de manera concertada con otras instituciones del trabajo —organizaciones de trabajadores y de empleadores, sistemas de administración e inspección del trabajo, y juzgados, magistraturas y tribunales—, es necesaria para alcanzar los siguientes objetivos:

- ▶ **Lugares de trabajo seguros y saludables para todos.** La pandemia demostró que un entorno laboral seguro y saludable beneficia no solo al trabajador individual, sino también a la organización para la que trabaja, así como a la sociedad en general. Los sistemas de SST resultan más eficaces cuando son coherentes, es decir, cuando existe una base sólida que sustenta todas las intervenciones regulatorias relacionadas con la SST. Los sistemas de este tipo deben desarrollarse a partir de la colaboración tripartita, especificando claramente los derechos y obligaciones; han de aplicarse a todas las ramas de actividad económica y a todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral; y deben hacer hincapié en la prevención mediante la realización de evaluaciones de riesgos periódicas.
- ▶ **Igualdad de trato y otras salvaguardias para todas las modalidades contractuales.** El marco jurídico determina que el empleo a tiempo parcial, temporal y a través de agencias y la subcontratación lleguen a ser, o no, una fuente de inseguridad y desventaja en el mercado de trabajo. Cuando los marcos jurídicos exigen igualdad de trato e imponen otras salvaguardias, la elección de esas modalida-

des de trabajo estará más condicionada por la flexibilidad que proporcionan al organizar la producción que por la voluntad de reducir los costos laborales. El principio de igualdad de trato significa que los trabajadores en esas modalidades disfruten de los mismos derechos que se otorgan a trabajadores comparables contratados a tiempo completo o en jornadas acordadas bilateralmente, con salarios y prestaciones sociales equivalentes, aunque proporcionales, a las horas de trabajo. Debido a los mayores riesgos en materia de SST en los trabajos peligrosos, algunos países restringen el recurso a agencias de empleo privadas y a la subcontratación en determinadas ocupaciones o ramas de actividad económica.

- ▶ **Horarios de trabajo seguros y previsibles.** La jornada laboral está estrechamente relacionada con la calidad del empleo. La insuficiencia y el exceso de horas de trabajo, así como su distribución irregular, generan problemas específicos. En vista de los efectos perjudiciales que las jornadas excesivas entrañan para la seguridad y la salud de los trabajadores, los países deben esforzarse por reducir el número máximo de horas de trabajo con medidas regulatorias, incluida la negociación colectiva. Por otro lado, como la regulación del tiempo de trabajo no beneficia a los trabajadores por cuenta propia, se necesitan intervenciones de política complementarias que corrijan los bajos niveles de productividad y los bajos ingresos que están detrás de la prolongación de la jornada.
- ▶ **Políticas salariales que apoyen la valoración del trabajo clave.** Dos instituciones del trabajo pueden reducir la brecha salarial entre empleados clave y no clave y velar por que los salarios de los primeros reflejen mejor su contribución social:
 - ▶ **La negociación colectiva.** La brecha salarial de los trabajadores clave es menor allí donde los sistemas de negociación colectiva son más abarcativos e inclusivos. Es conveniente reforzar esos sistemas y ampliar su ámbito de aplicación, de modo que los convenios colectivos den cobertura a una población de trabajadores más diversa.
 - ▶ **El salario mínimo legal.** Es otro instrumento eficaz para paliar la infravaloración del trabajo clave, por cuanto los trabajadores clave están sobrerrepresentados en la parte inferior de la distribución salarial. Una primera forma de compensar sus menores ingresos es garantizar que todos los trabajadores estén cubiertos por el salario mínimo; a veces quedan excluidos el trabajo agrícola y doméstico, por ejemplo. Al fijar el salario mínimo, los gobiernos y los interlocutores sociales deben tener en cuenta la contribución social de los trabajadores clave. Por último, es necesario mejorar la observancia del salario mínimo mediante un control más estricto.
- ▶ **Extender la protección social para potenciar la resiliencia de los trabajadores.** La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de contar con una protección social adecuada que prevea, entre otras cosas, la concesión de licencias remuneradas y otras prestaciones por enfermedad. Por otro lado, los países deben adaptar sus marcos jurídicos para que todos los trabajadores, in-

dependientemente de su modalidad contractual y de su situación en el empleo, estén cubiertos por la protección social. Una mayor flexibilidad en el pago y la cuantía de las cotizaciones para adaptarlas a las circunstancias de los trabajadores por cuenta propia, a tiempo parcial y temporales ayuda a que los sistemas de protección social sean más inclusivos.

- ▶ **Formar trabajadores con mayor capacidad de respuesta y de adaptación.** La formación refuerza las competencias de los trabajadores para que desempeñen las tareas con eficacia y seguridad, al tiempo que los prepara para situaciones de crisis. Ahora bien, la formación no puede ser responsabilidad exclusiva del trabajador. Los sistemas de formación eficaces requieren la participación activa de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, además de involucrar a los gobiernos.
- ▶ **Llevar la legislación a la práctica mediante la observancia y un mayor control del cumplimiento.** Las políticas, los sistemas y los programas diseñados para promover la legislación laboral y en materia de SST y de seguridad social no surten efecto si no se vigila su aplicación efectiva mediante sistemas de control. Los inspectores deben estar ampliamente facultados para recabar información y hacer cumplir las normas, incluso mediante la prohibición de actividades, la exigencia de mejoras o, en caso necesario, el cierre de instalaciones. Es fundamental otorgarles extensas facultades de control para abordar más eficazmente los riesgos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo o las infracciones laborales.

Las inversiones sectoriales refuerzan el apoyo a las empresas y a los trabajadores clave

Las inversiones en infraestructuras físicas y sociales en sectores clave son una condición necesaria para mejorar las condiciones de trabajo y favorecer la continuidad de las empresas. Se trata de inversiones que sientan las bases para crear economías y sociedades resilientes con capacidad de resistencia, adaptación y transformación ante las perturbaciones y las crisis.

- ▶ **Invertir en sanidad y cuidados de larga duración.** Los efectos negativos de las enfermedades infecciosas y las crisis sanitarias conexas pueden mitigarse si los sistemas sanitarios están suficientemente dotados de recursos y de personal. Por desgracia, las deficiencias en el acceso a una atención sanitaria adecuada y en el gasto de salud asolan muchas partes del mundo, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, que registran las tasas más bajas de cobertura de servicios y los porcentajes más elevados de desembolso personal en asistencia sanitaria. Las inversiones en servicios sanitarios y en cuidados de larga duración son costosas, pero recompensan. La OIT calcula que un aumento del gasto suficiente para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en materia de salud generaría 173 millones de puestos de trabajo. En los países de ingresos bajos los déficits de financiación son más severos, pero es necesario abordarlos para evitar costos aún mayores. La ayuda internacional destinada a combatir la pandemia de ébola de 2014-2016, por ejemplo, fue de una cuantía mayor que la necesaria para establecer un sistema de asistencia sanitaria universal en los países más afectados.

- ▶ ***Invertir en sistemas alimentarios resilientes.*** Las crisis recientes han exacerbado la vulnerabilidad de las cadenas de suministro alimentario, lo que ha afectado a la oferta y la asequibilidad de los alimentos, así como a los medios de subsistencia de quienes trabajan en la agricultura. Los trabajadores agrícolas están muy expuestos a las fluctuaciones de los ingresos, debido no solo a la estacionalidad de la producción y al agravamiento de los riesgos climáticos, sino también a la volatilidad de los precios de los alimentos, que ha aumentado desde 2005. Los precios mínimos garantizados y los sistemas de seguros, que contemplan acciones adaptadas para fomentar su adopción por los agricultores, son algunas de las posibles medidas compensatorias. Es necesario implementar nuevos mecanismos de seguros y reforzar los existentes, incluida la protección social, sin pasar por alto las peculiaridades del sector, como la elevada prevalencia del trabajo por cuenta propia y del trabajo familiar auxiliar. Las inversiones en infraestructuras fomentarían aún más la productividad y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Además de las inversiones generales en infraestructuras viarias, eléctricas, de telecomunicaciones y de otro tipo en las zonas rurales, el sector privado y los gobiernos están llamados a invertir también en los segmentos intermedios de las cadenas de los sistemas alimentarios, como la transformación, el almacenamiento y el transporte, que pueden facilitar el acceso a los mercados y mejorar la productividad.
- ▶ ***Invertir en empresas sostenibles.*** El 85 por ciento de los trabajadores clave están en el sector privado. Garantizar que las empresas dispongan de los recursos y capacidades suficientes es, por lo tanto, condición necesaria para lograr los objetivos de trabajo decente en beneficio de los trabajadores clave, y para reforzar la capacidad de las economías de mantener el suministro de productos y servicios clave en periodos de crisis. Durante la pandemia de COVID-19, las microempresas y pequeñas empresas, en muchos casos informales, sufrieron la falta de recursos financieros y humanos y la dificultad de acceso al crédito y a ayudas públicas. Se hace necesario apoyar y acompañar a esas empresas en su proceso de formalización. El aumento de las inversiones en infraestructuras, recursos humanos e innovación son también factores propicios para mejorar la productividad. Ante el creciente riesgo de crisis, se ha de contar con las empresas como participantes activos en la planificación gubernamental de la gestión de catástrofes, así como en el diseño de sus propios planes de continuidad empresarial o sectorial.

El diálogo social es necesario para aumentar la resiliencia

Del mismo modo que los mercados no internalizan las externalidades ambientales, por sí solos tampoco han internalizado la importante contribución económica y social del trabajo clave. Se requiere un proceso deliberado de evaluación y planificación compartidas a través del diálogo social para fortalecer las instituciones del trabajo y aumentar la inversión en sectores clave con el fin de encarar los riesgos que merman su resiliencia. Podría organizarse un diálogo estratégico sobre resiliencia a nivel nacional y en sectores específicos.

Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se beneficiarían si aunaran esfuerzos dirigidos a instituir una hoja de ruta viable para identificar y

abordar los déficits específicos que pueden impedir el suministro de bienes y servicios esenciales, ya sea en tiempos de crisis o de bonanza. Cual póliza de seguros, una estrategia de este tipo se amortizaría con creces en la próxima crisis. Esta es una de las lecciones de política más importantes que se extraen de la pandemia de COVID-19.



Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

ilo.org

Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza